



# ชุดกิจกรรมการเรียนรู้ เรื่อง การปกครองท้องถิ่น

ชุดที่  
**1**

เรื่อง

ความเป็นมาของการปกครองท้องถิ่น

ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 2

รายวิชาสังคมศึกษา 3 รหัสวิชา ส22101

กลุ่มสาระการเรียนรู้สังคมศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม

นางสาวนิตยา ปัญญาใส

ตำแหน่ง ครู วิทยฐานะ ครูชำนาญการพิเศษ

โรงเรียนเทศบาล 2 มุขมนตรี  
สำนักงานการศึกษา เทศบาลนครอุดรธานี อำเภอเมืองอุดรธานี จังหวัดอุดรธานี  
กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย



## คำนำ

ชุดกิจกรรมการเรียนรู้นี้เป็นชุดที่ 1 ความเป็นมาของการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นรายวิชาสังคมศึกษา 3 รหัสวิชา ส22101 เรื่อง การปกครองท้องถิ่น กลุ่มสาระการเรียนรู้สังคมศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 2 ใช้สอนนักเรียนโรงเรียนเทศบาล 2 มุขมนตรี สังกัดสำนักการศึกษา เทศบาลนครอุดรธานี อำเภอเมืองอุดรธานี จังหวัดอุดรธานี ภาคเรียนที่ 1 ปีการศึกษา 2565 มีทั้งหมด 9 ชุด ดังนี้

- ชุดที่ 1 ความเป็นมาของการปกครองท้องถิ่น
- ชุดที่ 2 ความหมายและความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น
- ชุดที่ 3 องค์ประกอบและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
- ชุดที่ 4 การปกครองท้องถิ่นกับการพัฒนาประเทศ
- ชุดที่ 5 องค์การบริหารส่วนจังหวัด
- ชุดที่ 6 เทศบาล
- ชุดที่ 7 องค์การบริหารส่วนตำบล
- ชุดที่ 8 กรุงเทพมหานคร
- ชุดที่ 9 เมืองพัทยา

ชุดกิจกรรมการเรียนรู้ เป็นสื่อประสมและนวัตกรรมทางการศึกษาอย่างหนึ่งที่เข้ามามีบทบาททางการศึกษาอย่างมากทั้งในรูปของสื่อและวิธีการสอน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้เรียนเกิดกระบวนการในการทำงาน มีกิจกรรมที่เหมาะสมสำหรับฝึกทักษะเป็นรายบุคคล และเป็นกลุ่ม ช่วยกระชับเวลาการจัดการเรียนรู้ ทำให้การจัดกิจกรรมการเรียนรู้เป็นไปตามกำหนดการสอนที่วางแผนไว้ การศึกษาชุดกิจกรรมการเรียนรู้นี้ให้นักเรียนศึกษาและทำกิจกรรมหลังจากที่ได้เรียนเนื้อหามาแล้วโดยเริ่มจากชุดแรกจนถึงชุดสุดท้ายของแต่ละเล่ม เมื่อศึกษาเสร็จแล้วให้นักเรียนตรวจคำตอบและสอบหลังเรียน เพื่อประเมินความก้าวหน้าของตนเอง และความคิดรวบยอดตามจุดประสงค์ที่ตั้งไว้

นิตยา ปัญญาใส





## สารบัญ

| เรื่อง                                                        | หน้า |
|---------------------------------------------------------------|------|
| 1. คำนำ                                                       | ก    |
| 2. สารบัญ                                                     | ๗    |
| 3. คำชี้แจงในการใช้ชุดกิจกรรมการเรียนรู้สำหรับครู             | 1    |
| 4. คำชี้แจงในการใช้ชุดกิจกรรมการเรียนรู้สำหรับนักเรียน        | 2    |
| 5. แผนภูมิการจัดกิจกรรมการเรียนรู้                            | 3    |
| 6. มาตรฐานการเรียนรู้                                         | 4    |
| 7. ตัวชี้วัด                                                  | 4    |
| 8. จุดประสงค์การเรียนรู้                                      | 4    |
| 9. แบบทดสอบก่อนเรียน ชุดที่ 1 ความเป็นมาของการปกครองท้องถิ่น  | 5    |
| 10. กระดาษคำตอบ                                               | 7    |
| 11. บัตรเนื้อหาที่ 1 ความเป็นมาของการปกครองท้องถิ่น           | 8    |
| 12. บัตรกิจกรรมที่ 1.1 ความเป็นมาของการปกครองท้องถิ่น         | 26   |
| 13. บัตรกิจกรรมที่ 1.2 ความเป็นมาของการปกครองท้องถิ่น         | 27   |
| 14. แบบทดสอบหลังเรียน ชุดที่ 1 ความเป็นมาของการปกครองท้องถิ่น | 28   |
| 15. บรรณานุกรม                                                | 30   |
| 16. ภาคผนวก                                                   | 31   |
| 17. เฉลยบัตรกิจกรรมที่ 1.1 ความเป็นมาของการปกครองท้องถิ่น     | 32   |
| 18. เฉลยบัตรกิจกรรมที่ 1.2 ความเป็นมาของการปกครองท้องถิ่น     | 33   |
| 19. เฉลยแบบทดสอบก่อนและหลังเรียน                              | 34   |







## คำชี้แจงในการใช้ชุดกิจกรรมการเรียนรู้สำหรับครู

ชุดกิจกรรมการเรียนรู้ตามรูปแบบการจัดการเรียนรู้สู่ทักษะแห่งศตวรรษที่ 21 แบบ MACRO-ED Model รายวิชาสังคมศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม เรื่อง การปกครองท้องถิ่น กลุ่มสาระการเรียนรู้สังคมศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม สำหรับนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 2 เพื่อให้ผู้เรียนฝึกปฏิบัติและเกิดทักษะในการเรียนรู้ใช้ประกอบการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน จำนวน 9 ชุด ชุดกิจกรรมการเรียนรู้ ชุดที่ 1 เรื่อง ความเป็นมาของการปกครองท้องถิ่น ใช้เวลาสอน 2 ชั่วโมง ประกอบกับแผนการจัดการเรียนรู้ที่ 1 ครูผู้สอนควรมีการเตรียมการจัดการเรียนรู้ ดังนี้

1. ครูควรศึกษาเนื้อหา และจุดประสงค์ของวิชาให้ละเอียดครบถ้วน
2. จัดกิจกรรมการเรียนรู้ แบบ MACRO-ED Model ตามขั้นตอนดังนี้
  - M motivation ขั้นการสร้างแรงจูงใจ
  - A active learning ขั้นการเรียนรู้โดยตรง
  - C conclusion ขั้นสรุปองค์ความรู้
  - R reporting ขั้นรายงานและนำเสนอ
  - O obtain ขั้นการเผยแพร่ความรู้
  - E Evaluation ขั้นการประเมินผล
  - D Development ขั้นพัฒนาความรู้
3. ครูแนะนำการใช้ชุดกิจกรรมการเรียนรู้ให้นักเรียนเข้าใจ
4. ชุดกิจกรรมการเรียนรู้เล่มนี้ สามารถใช้จัดกิจกรรมการเรียนรู้ หรือใช้สอนซ่อมเสริม กับนักเรียนที่เรียนช้า หรือเรียนไม่ทันเพื่อน
5. คำแนะนำนักเรียน ครูอาจปรับเปลี่ยนได้ตามความเหมาะสมกับสถานการณ์ที่นำไปใช้
6. ครูควรคอยให้คำปรึกษาแก่นักเรียนในการใช้ชุดกิจกรรมการเรียนรู้ อย่างใกล้ชิด





## คำชี้แจงในการใช้ชุดกิจกรรมการเรียนรู้สำหรับนักเรียน

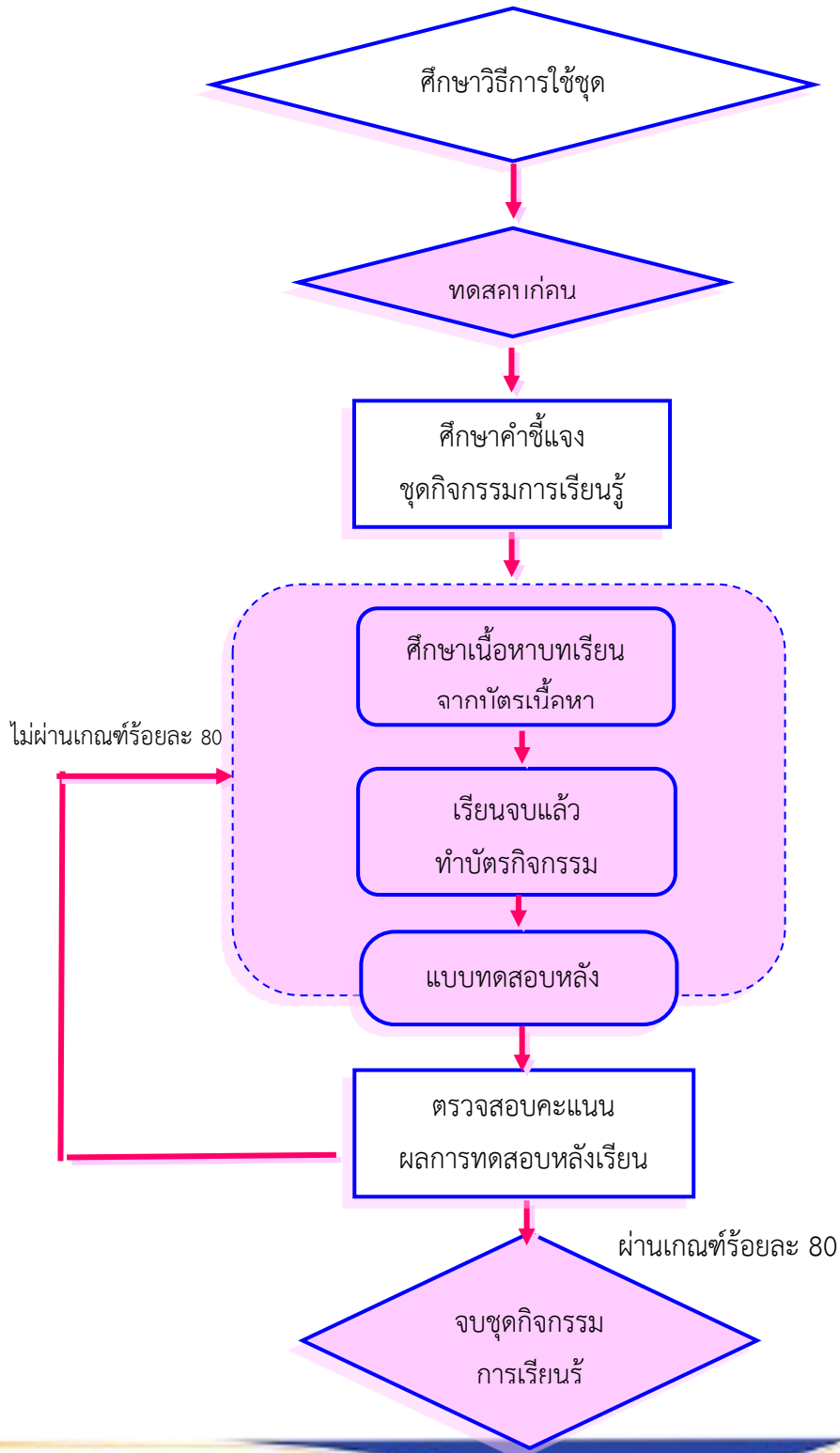
1. ชุดกิจกรรมการเรียนรู้เล่มนี้ทำขึ้น เพื่อให้ นักเรียนพัฒนาการเรียนรู้ของนักเรียน
2. นักเรียนต้องศึกษาอย่างตั้งใจ และมีสมาธิ มีความซื่อสัตย์ต่อตนเอง ในขณะที่ทำชุดกิจกรรมการเรียนรู้ให้ทำตามขั้นตอนตามลำดับ ไม่เปิดดูเฉลยหรือคำตอบก่อนจนกว่าจะทำกิจกรรมเสร็จแล้ว ถ้ามีข้อสงสัย ให้ศึกษาอีกครั้ง
3. ก่อนที่นักเรียนจะทำชุดกิจกรรมการเรียนรู้ ให้ทำแบบทดสอบก่อนเรียนก่อนเมื่อทำกิจกรรมในชุดกิจกรรมการเรียนรู้โดยให้ศึกษาบัตรเนื้อหา ทำบัตรกิจกรรม ให้ทำแบบทดสอบหลังเรียน เพื่อทราบความก้าวหน้าของตนเอง
4. เมื่อนักเรียนทราบความก้าวหน้าของตนเองแล้วให้นักเรียนเก็บเอกสารและสิ่งต่าง ๆ ที่ทำกิจกรรมให้เรียบร้อย





## แผนภูมิการจัดกิจกรรมการเรียนรู้

### ชุดที่ 1 เรื่อง ความเป็นมาของการปกครองท้องถิ่น





## มาตรฐานการเรียนรู้/ตัวชี้วัด/จุดประสงค์การเรียนรู้

### มาตรฐานเรียนรู้

มาตรฐาน ส 2.2 เข้าใจระบบการเมืองการปกครองในสังคมปัจจุบัน  
ยึดมั่น ศรัทธา และธำรงรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมี  
พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

### ตัวชี้วัด

ส2.2 ม.2/1 อธิบายกระบวนการในการตรากฎหมาย

### จุดประสงค์การเรียนรู้

1. มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับวิวัฒนาการของการปกครองส่วนท้องถิ่นไทย
2. อธิบายพัฒนาการการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยได้





แบบทดสอบก่อนเรียน

ชุดที่ 1 ความเป็นมาของการปกครองท้องถิ่น



คำสั่ง ให้นักเรียนกาเครื่องหมายกากบาท (X) ลงในช่อง ก ข ค และ ง ที่นักเรียนเห็นว่าถูกต้องที่สุด  
จำนวน 10 ข้อ ข้อละ 1 คะแนน ใช้เวลา 10 นาที

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ.ใด ที่ทำให้เกิดการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น  
ก. พ.ศ.2475  
ข. พ.ศ.2516  
ค. พ.ศ.2535  
ง. พ.ศ.2540
2. ข้อใดคือวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น  
ก. เพิ่มภาระให้รัฐบาล  
ข. สร้างผู้นำท้องถิ่น  
ค. ตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง  
ง. ส่งเสริมการมีส่วนร่วม
3. ปี พ.ศ.ใด มีกฎหมายที่กำหนดทิศทางการขององค์กรปกครองท้องถิ่น ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ  
แห่งราชอาณาจักรไทย  
ก. พ.ศ.2543  
ข. พ.ศ.2548  
ค. พ.ศ.2550  
ง. พ.ศ.2560
4. เป้าหมายสำคัญที่สุดของการบริหารราชการแผ่นดินคือข้อใด  
ก. เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน  
ข. เพื่อความมีประสิทธิภาพและเกิดผลสัมฤทธิ์ของรัฐ  
ค. เพื่อความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ  
ง. เพื่อลดภารกิจและเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น
5. ข้อใดไม่ใช่การจัดระเบียบบริหารส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน  
ก. อบต.  
ข. เทศบาล  
ค. อำเภอ  
ง. อบจ.







6. การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มีรูปแบบการจัดตามข้อใด
  - ก. กระทรวง ทบวง กรม
  - ข. จังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ
  - ค. ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น
  - ง. จังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน
7. ปีพุทธศักราช 2440 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงมีพระราชดำริให้มีการทดลองจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้น เพื่อให้ประชาชนได้รู้จักการปกครองตนเอง โดยทดลองจัดตั้งหน่วยงานใด
  - ก. เทศบาลพระนคร
  - ข. สุขาภิบาลกรุงเทพ
  - ค. เทศบาลกำแพงแสน
  - ง. สุขาภิบาลท่าฉลอม
8. ข้อใดไม่ใช่ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน
  - ก. ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง
  - ข. ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด
  - ค. ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค
  - ง. ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น
9. ข้อใดไม่ใช่การบริหารราชการส่วนภูมิภาค
  - ก. ตำบล
  - ข. อำเภอ
  - ค. จังหวัด
  - ง. เมืองพัทยา
10. ข้อความใดต่อไปนี้ ผิด
  - ก. การบริหารราชการส่วนกลางเป็นแบบ Centralization
  - ข. การบริหารราชการส่วนกลางเป็นแบบ Deconcentration
  - ค. การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นแบบ Decentralization
  - ง. การบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นแบบ Deconcentration





กระดาศำตอบ  
ชุดกิจกรรมการเรียนรู้ ชุดที่ 1  
เรื่อง ความเป็นมาของการปกครองท้องถิ่น



ชื่อ.....ชั้น.....เลขที่.....

| ก่อนเรียน |   |   |   |   | หลังเรียน |   |   |   |   |
|-----------|---|---|---|---|-----------|---|---|---|---|
| ข้อ       | ก | ข | ค | ง | ข้อ       | ก | ข | ค | ง |
| 1         |   |   |   |   |           |   |   |   |   |
| 2         |   |   |   |   |           |   |   |   |   |
| 3         |   |   |   |   |           |   |   |   |   |
| 4         |   |   |   |   |           |   |   |   |   |
| 5         |   |   |   |   |           |   |   |   |   |
| 6         |   |   |   |   |           |   |   |   |   |
| 7         |   |   |   |   |           |   |   |   |   |
| 8         |   |   |   |   |           |   |   |   |   |
| 9         |   |   |   |   |           |   |   |   |   |
| 10        |   |   |   |   |           |   |   |   |   |
|           |   |   |   |   |           |   |   |   |   |
|           |   |   |   |   |           |   |   |   |   |

เกณฑ์การประเมิน

- คะแนนระหว่าง 9-10 อยู่ในเกณฑ์ ดีมาก  
คะแนนระหว่าง 7-8 อยู่ในเกณฑ์ ดี  
คะแนนระหว่าง 5-6 อยู่ในเกณฑ์ พอใช้  
คะแนนระหว่าง 1-4 อยู่ในเกณฑ์ ปรับปรุง





## บัตรเนื้อหาที่ 1

### เรื่อง ความเป็นมาของการปกครองท้องถิ่น



#### การปกครองท้องถิ่นของไทย

ก่อนที่จะศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของไทยในรายละเอียดนั้น ควรที่จะทำความเข้าใจการบริหารประเทศหรือการบริหารราชการแผ่นดินโดยภาพรวม เพื่อเป็นพื้นฐานในการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนต่าง ๆ ต่อไป

#### ความเป็นมาของการบริหารราชการแผ่นดินของไทย

##### 1. การบริหารราชการแผ่นดินก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง ปี พ.ศ.2475

การบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยในปัจจุบัน มีวิวัฒนาการมาจากการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินครั้งใหญ่ในสมัยรัชกาลที่ 5 ที่ได้ทรงวางรากฐานการบริหารราชการแผ่นดินใหม่ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยในส่วนกลางได้มีการจัดโครงสร้างการบริหารตามหน้าที่ (function) ในรูปกระทรวงแทนการจัดตามพื้นที่ดังที่เป็นมาแต่โบราณ ในส่วนภูมิภาคได้ปรับปรุงกลไกการบริหารราชการภูมิภาคใหม่ให้สามารถกระชับอำนาจ การปกครองสู่ศูนย์กลางและแผ่ขยายพระราชอำนาจของส่วนกลางครอบคลุมหัวเมืองและประเทศราชได้อย่างจริงจังโดยนำเอาระบบ “เทศาภิบาล” มาใช้อันเป็นรากฐานสำคัญของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในทุกวันนี้ มีการแต่งตั้งคนจากส่วนกลางไปดำรงตำแหน่งยังหัวเมืองต่าง ๆ และจัดโครงสร้างการบริหารในรูป “มณฑล” นอกจากนี้ยังทรงได้ริเริ่มให้คนในท้องถิ่นได้ร่วมในการบริหารงานท้องถิ่นในรูป “สุขาภิบาล” ขึ้นในเขตราชธานี (กรุงเทพฯ) ก่อนที่จะขยายไปยังหัวเมือง ทั้งได้ทรงจัดการ “การปกครองท้องที่” ใหม่ ในระดับตำบล หมู่บ้าน

การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ 5 จึงเป็นไปอย่างทั่วด้าน ทั้งในแง่โครงสร้าง ระบบการบริหารงานในกิจการต่าง ๆ ของรัฐ นับเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจ หน้าที่และความสัมพันธ์ทางอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินครั้งใหญ่ และอาจกล่าวได้ว่าเป็นครั้งแรกและครั้งเดียว นับแต่รัชกาลที่ 5 จนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้การปฏิรูปที่เกิดขึ้นก็เพื่อการรักษาเอกราชและความมั่นคง





กล่าวโดยสรุป การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ 5 นับเป็นการวางรากฐานสำคัญของการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินในระยะต่อมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคที่เน้นการรวมอำนาจสู่ศูนย์กลาง



ภาพที่ 1 : การปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5. <https://www.matichon.co.th/article/news>

## 2. การบริหารราชการแผ่นดินหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

### 2.1 การบริหารราชการแผ่นดินตามพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476

หลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 วางกรอบกติกาทางการเมืองการปกครอง ในปีถัดมาจึงได้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2476 วางโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินหลังจากที่มีการเปลี่ยนระบบการปกครองใหม่ โดยเหตุผลสำคัญของการตรากฎหมายฉบับนี้คือ เพื่อต้องการจัดรูปแบบงานให้เข้าลักษณะการปกครองอย่างรัฐธรรมนูญ และเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินรวดเร็วและเรียบร้อยขึ้น สำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ดังนี้







1. มีการจัดระเบียบการบริหารราชการออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งรัฐบาลโดยหลวงประดิษฐมนูธรรม ได้ชี้แจงต่อสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาร่างกฎหมายฉบับนี้ว่า ส่วนกลางคือ คณะรัฐมนตรี เช่น กระทรวง ทบวง กรม ส่วนภูมิภาค หมายถึง การส่งข้าราชการไปประจำและส่วนท้องถิ่น หมายถึง เทศบาล

2. มีการกำหนดฐานะของกระทรวงให้เป็นทบวงการเมือง ซึ่งในบรรพหนึ่งแห่งกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นกฎหมายที่มีมาก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ระบุว่า ทบวงการเมืองเป็นนิติบุคคล อันมีนัยว่าหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคลนี้มีฐานะทางกฎหมายที่จะเป็นคู่สัญญาในทางกฎหมายได้ และมาตรา 112 แห่งกฎหมายว่าด้วยระเบียบราชการบริหารฉบับนี้ยังระบุว่า กรมซึ่งขึ้นตรงต่อกระทรวงให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลด้วยเช่นกัน (สำหรับจังหวัดเพิ่งจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลในปี พ.ศ.2495)

3. มีการปรับโอนอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคให้อยู่กับคณะกรรมการจังหวัด และคณะกรรมการอำเภอ แทนที่จะอยู่กับผู้ว่าราชการจังหวัด (ข้าหลวงประจำจังหวัด) และนายอำเภอดังเช่นก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง

4. ยกเลิกมณฑลคงเหลือแต่จังหวัด อำเภอที่เป็นราชการส่วนภูมิภาค

5. กำหนดราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นมา ได้แก่ รูปเทศบาล

## 2.2. การบริหารราชการแผ่นดินตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2495

หลังจากที่มีการใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2476 มาเป็นเวลาเกือบ 20 ปี จึงได้มีการยกเลิกและประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 แทน เหตุผลในการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ก็คือ

1. ให้ปลัดกระทรวงมีอำนาจรับผิดชอบในราชการประจำของกระทรวง มีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการในกระทรวงได้

2. การกระจายอำนาจสั่งการจากส่วนกลางไปส่วนภูมิภาคให้เกิดความรวดเร็วและประสิทธิภาพในการบริหารราชการ





3. ปรับปรุงการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเสียใหม่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ได้มีการปรับปรุงแก้ไขอีกครั้ง ในปี พ.ศ. 2496 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2499 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2503 (ฉบับที่ 5) และต่อมาในปี พ.ศ. 2505 ได้มีการประกาศให้พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้เพื่อให้สำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งก็เป็นราชการบริหารส่วนกลางอยู่ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเช่นเดียวกับกระทรวงต่าง ๆ ได้แยกออกมาจัดระเบียบเป็นพิเศษ กฎหมายฉบับนี้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีก 8 ครั้ง ในปี พ.ศ. 2506 , พ.ศ. 2507 , พ.ศ. 2508 , พ.ศ. 2509 , พ.ศ. 2510 , พ.ศ. 2511 , พ.ศ. 2512 และ พ.ศ. 2514 การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในช่วงนี้ได้มีการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้เป็นไปตามเหตุผลในการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ กล่าวคือ (โปรดดู ปธาน สุวรรณมงคล และคณะ, 2537 : 25-26) มีการระบุชัดเจนในมาตรา 16 ว่า กระทรวงหนึ่ง ๆ นอกจากมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีช่วยว่าการ หรือรัฐมนตรีสั่งราชการให้มีปลัดกระทรวงคนหนึ่งเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการประจำของกระทรวงรองจาก รัฐมนตรีว่าการกระทรวง และรับผิดชอบในราชการประจำของกระทรวง

### 2.3 การบริหารราชการแผ่นดินตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218

ต่อมาเมื่อมีการปฏิวัติตนเองโดย จอมพลถนอม กิตติขจรและคณะ ในปีพ.ศ.2515 ได้มีการยกเลิกกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2495 และประกาศใช้ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 แทน ซึ่งก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีก 7 ครั้ง เหตุผลสำคัญของการประกาศใช้ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินใหม่ก็เพราะบทบัญญัติของกฎหมายเดิมบางมาตราไม่เหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่และความรับผิดชอบของข้าราชการบางตำแหน่งและได้มีการจัดระเบียบกระทรวง ทบวง กรมใหม่ จึงจำเป็นต้องปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินให้สอดคล้องด้วย

อย่างไรก็ตาม การบริหารราชการตามกฎหมายดังกล่าวก็มีปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ได้แก่

**ประการแรก** การซ้ำซ้อนอันเนื่องจากการขยายงาน เนื่องจากส่วนราชการระดับกรมสามารถบริหารงาน ริเริ่ม วินิจฉัยสั่งการได้ค่อนข้างเป็นเอกเทศ ทำให้ต่างขยายการทำงานออกไปกว้างขวางและก่อให้เกิดความซ้ำซ้อน





**ประการที่สอง** ขาดบทบัญญัติที่ให้อำนาจรัฐมนตรีอย่างชัดเจนที่จะกำหนดนโยบายในการกำกับควบคุมการปฏิบัติราชการของกระทรวง ประกอบกับส่วนราชการระดับกรมมักมีกฎหมายพิเศษ ให้อำนาจส่วนราชการหรือหัวหน้าส่วนราชการเป็นการเฉพาะ ทำให้สามารถกำหนดนโยบาย แผนและของงบประมาณไปตามนโยบายของกรมได้อย่างค่อนข้างเป็นเอกเทศ นโยบายระดับชาติของรัฐบาลจึงไม่สามารถได้รับการตอบสนองอย่างพร้อมเพรียงและประสานกันอย่างแท้จริง

**ประการที่สาม** ขาดการกำหนดแผนงานในระดับกระทรวงอย่างแท้จริง เนื่องจากส่วนราชการระดับกรมสามารถกำหนดแผนงานไปตามหน้าที่เฉพาะ และความคิดของตนแล้วไปรวมเล่มเข้าเป็นแผนกระทรวงเท่านั้น ทำให้การดำเนินงานของกระทรวงไม่สามารถบรรลุนโยบายที่รับมอบจากรัฐบาลได้

**ประการที่สี่** การมีกฎหมายพิเศษที่ระบุอำนาจหน้าที่เป็นการเฉพาะแก่ส่วนราชการระดับกรม

**ประการที่ห้า** อำนาจยังไปกระจุกตัวอยู่ที่หัวหน้าส่วนราชการมากเกินไป เพราะบทบัญญัติในกฎหมายไม่เอื้ออำนวยต่อการให้มีการมอบอำนาจลดหลั่นลงไป ระดับต่าง ๆ และบทบัญญัติก็มีความไม่ชัดเจนในเรื่องนี้ ทำให้เจ้าของอำนาจยังไม่กล้าที่จะมอบอำนาจไป

**ประการที่หก** การขาดเอกภาพในการบริหารงาน เนื่องจากมีหน่วยงานของรัฐเข้าไปปฏิบัติงานในจังหวัดเป็นจำนวนมาก โดยไม่ถือว่าเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค เป็นเหตุให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของส่วนราชการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐได้

#### 2.4. การบริหารราชการแผ่นดินตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ได้เป็นกฎหมายหลักในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินมาเกือบ 20 ปี แม้จะมีรัฐบาลพลเรือนที่มาจาก การเลือกตั้งหลายชุด ก็ตาม จวบจนกระทั่งปี พ.ศ. 2534 สมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน จึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แทนประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 โดยมีประเด็นสำคัญของการปรับปรุง ได้แก่





**ประการแรก** มีการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้ชัดเจน เพื่อให้มีการซ้ำซ้อนกันระหว่างส่วนราชการ

**ประการที่สอง** ได้มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ที่ให้การบริหารงานระดับกระทรวงมีเอกภาพ โดยระบุให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และกำหนดนโยบายของกระทรวงให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติ และให้ปลัดกระทรวงมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบควบคุมราชการประจำ กำหนดแนวทางและแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวง และลำดับความสำคัญของแผนการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการให้เป็นไปตามนโยบายที่รัฐมนตรีกำหนด รวมทั้งกำกับ เร่งรัด ติดตามและประเมินการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในกระทรวง

**ประการที่สาม** กำหนดให้มีการมอบอำนาจลดหลั่นลงไปในระดับต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารราชการ

### การบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบัน

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทยในปัจจุบัน เป็นไปตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534) ประกอบด้วยการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

#### **1. การบริหารราชการส่วนกลาง**

รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี ที่มีอำนาจหน้าที่เข้ามาบริหารประเทศและกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ จะมีอำนาจและใช้อำนาจเพื่อบริหารและจัดการให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้ หน่วยงานซึ่งถือเป็นกลไกของรัฐบาล จะต้องนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติ ก็คือ กระทรวง ทบวง กรม และการบริหารราชการของส่วนกลาง บางตำรารวมกันเรียกว่า เป็นการรวมอำนาจ (Centralization)

**การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง** กำหนดให้มีส่วนราชการดังนี้

- (1) สำนักนายกรัฐมนตรี
- (2) กระทรวงหรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง
- (3) ทบวงซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง
- (4) กรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง







### สำนักนายกรัฐมนตรี

ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 มาตรา 5 กำหนดไว้ว่า “สำนักนายกรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี กิจกรรมเกี่ยวกับการทำงานงบประมาณแผ่นดิน และราชการอื่นตามที่ได้มีกฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักนายกรัฐมนตรี หรือส่วนราชการซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือราชการอื่น ๆ ซึ่งมีได้อยู่ภายในอำนาจและหน้าที่ของกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งโดยเฉพาะ...”

สำนักนายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นกระทรวง และยังมีบทบาทเป็นแหล่งประสานการบริหารงานระดับชาติด้วย นอกจากนี้ยังอาจกล่าวได้ว่า สำนักนายกรัฐมนตรีเป็นศูนย์ที่ปรึกษาของรัฐบาลที่จะช่วยสนับสนุนการตัดสินใจและวางนโยบายต่าง ๆ ให้ถูกต้องรอบคอบยิ่งขึ้น

#### การจัดระเบียบราชการในกระทรวงหรือทบวง

ระเบียบราชการของกระทรวง มีดังนี้

- (ก) สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี
- (ข) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (ค) กรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น

### 2. การบริหารราชการส่วนภูมิภาค

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคในปัจจุบันนั้น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 บัญญัติไว้ว่า ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคดังนี้

- (1) จังหวัด
- (2) อำเภอ

#### จังหวัด

- 1) ให้รวมท้องที่หลาย ๆ อำเภอ ตั้งขึ้นเป็นจังหวัด มีฐานะเป็นนิติบุคคล
- 2) ในจังหวัดนั้น ให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติการให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ





และจะให้ มีรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือทั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้

ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด สังกัดกระทรวงมหาดไทย

3) ในจังหวัดหนึ่งนอกจากจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ให้มีปลัดจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งมาประจำ ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดและมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม นั้น ในจังหวัดนั้น

4) ในจังหวัดหนึ่งให้มีคณะกรรมการจังหวัดทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการจังหวัดนั้น และให้ความเห็นชอบในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดกับปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายหรือมติของคณะรัฐมนตรีกำหนด



ภาพที่ 2 : ศาลากลางจังหวัดอุดรธานี

คณะกรรมการจังหวัดประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน รองผู้ว่าราชการจังหวัดหนึ่งคนตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย ปลัดจังหวัด อัยการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าที่ทำกรอัยการจังหวัด รองผู้บังคับการตำรวจซึ่งทำหน้าที่หัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัด หรือผู้กำกับการตำรวจภูธรจังหวัด แล้วแต่กรณี และหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดจากกระทรวง ทบวง





ต่าง ๆ เว้นแต่กระทรวงมหาดไทยซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดกระทรวงหรือทบวงละหนึ่งคน เป็นกรรมการจังหวัดและหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นกรรมการจังหวัดและเลขานุการ

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 60 บัญญัติไว้ว่า “ให้แบ่งส่วนราชการของจังหวัด” ดังนี้

1) สำนักงานจังหวัด มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปและการวางแผนพัฒนาจังหวัดของจังหวัดนั้น มีหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานจังหวัด

2) ส่วนต่าง ๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้ตั้งขึ้นมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรม นั้น ๆ มีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้น ๆ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบ

สำนักงานจังหวัดทำหน้าที่เป็น “คณะทำงาน” ในงานด้านนโยบายและแผน ตลอดจนปฏิบัติงานด้านเลขานุการของผู้ว่าราชการจังหวัด อาจกล่าวได้ว่าสำนักงานจังหวัดเป็นศูนย์ประสานงานหรือศูนย์อำนวยการของจังหวัดนั่นเอง

ส่วนต่าง ๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ตั้งขึ้น ตัวอย่าง เช่น สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด สำนักงานป่าไม้จังหวัด เป็นต้น (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2542 : 111-113)

### อำเภอ

อำเภอเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาครองจากจังหวัด แต่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลเหมือนจังหวัด การตั้ง ยุบ เปลี่ยนเขตอำเภอ ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา สำหรับการจัดระเบียบราชการของอำเภอที่สำคัญ ๆ มีดังนี้

1) ในอำเภอหนึ่งมีนายอำเภอคนหนึ่งเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในอำเภอและรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ นายอำเภอสังกัดกระทรวงมหาดไทย

2) ในอำเภอหนึ่งนอกจากจะมีนายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบแล้วให้มีปลัดอำเภอและหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งมาประจำให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอ และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม นั้นในอำเภอ

3) ให้แบ่งส่วนราชการของอำเภอดังนี้

(ก) สำนักงานอำเภอมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของอำเภอนั้น ๆ





มีนายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาและรับผิดชอบ

(ข) ส่วนต่าง ๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้ตั้งขึ้นในอำเภอนั้น ๆ มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรม นั้น ๆ มีหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอนั้น ๆ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบ



ภาพที่ 3 : ที่ว่าการอำเภอกุมภวาปี จังหวัดอุดรธานี

### ตำบลและหมู่บ้าน

**ตำบล** การจัดตั้งตำบลตาม พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ระบุไว้ว่า หลายหมู่บ้านรวมกันราว 20 หมู่บ้าน ให้จัดตั้งเป็นตำบลหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา จัดตั้งตำบลและกำหนดเขตตำบล แล้วรายงานไปยังกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้ความเห็นชอบก็ ออกประกาศกระทรวงมหาดไทยจัดตั้งตำบล

#### การจัดระเบียบปกครองตำบล

##### 1) กำนัน

ในตำบลหนึ่ง มีกำนันคนหนึ่งซึ่งอาจมีอำนาจหน้าที่ปกครองราษฎรที่อยู่ในเขต ตำบลนั้น กำนันมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย แต่ไม่มีฐานะเป็นข้าราชการ เพราะกำนัน มิได้รับเงินเดือนจากงบประมาณแผ่นดิน หมาดเงินเดือน แต่ได้รับเงินตอบแทนตำแหน่งกำนัน อันไม่ถือว่าเป็นเงินเดือน กำนันเป็นผู้ได้รับเลือกจากราษฎรในตำบลนั้น โดยเลือกจาก ผู้ใหญ่บ้านตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านกำนันมีอำนาจ







หน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยในตำบล คดีอาญา ตรวจตราดูแล และรักษาสิ่งที่เป็นสาธารณประโยชน์

## 2) แพทย์ประจำตำบล

ในตำบลหนึ่ง มีแพทย์ประจำตำบลซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากผู้ที่มีความรู้ในวิชาแพทย์ แพทย์ประจำตำบลมีอำนาจหน้าที่ร่วมประชุมกับกำนันผู้ใหญ่บ้าน ร่วมมือในการจัดการรักษาความสงบเรียบร้อยในตำบล และตรวจตราความไข้เจ็บที่เกิดขึ้นแก่ราษฎรในตำบลนั้น

## 3) สารวัตรกำนัน

ในตำบลหนึ่งให้มีสารวัตรสำหรับเป็นผู้ช่วยกำนัน 2 คน โดยกำนันเป็นผู้คัดเลือกด้วยความเห็นชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด

## หมู่บ้าน

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งหมู่บ้าน ขึ้นใหม่กว่าบ้านหลายบ้านที่อยู่ในท้องที่หนึ่งซึ่งควรอยู่ในความปกครองอันเดียวกันได้ ให้จัดเป็นหมู่บ้านหนึ่งโดยถือเอาจำนวนราษฎรประมาณ 200 คน หรือจำนวนบ้านไม่ต่ำกว่า 5 บ้าน ถ้าเป็นท้องที่ที่มีราษฎรตั้งบ้านเรือนกระจายอยู่ห่างไกลกันถึงจำนวนจะน้อย

## การจัดระเบียบการปกครองหมู่บ้าน

### 1) ผู้ใหญ่บ้าน

ในหมู่บ้านหนึ่ง ให้มีผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งซึ่งได้รับเลือกโดยราษฎรในหมู่บ้าน ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ปกครองราษฎรที่อยู่ในเขตหมู่บ้านนั้น และมีอำนาจหน้าที่ในทางปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อยของราษฎรตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ

### 2) ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน

ในหมู่บ้านหนึ่ง ให้มีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง หมู่บ้านละ 2 คน เว้นแต่หมู่บ้านใดมีความจำเป็นต้องมีมากกว่า 2 คน ให้ขออนุมัติกระทรวงมหาดไทย ในหมู่บ้านใดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควรให้มีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ ก็ให้มีได้ตามจำนวนที่กระทรวงมหาดไทยเห็นสมควร คณะกรรมการหมู่บ้าน ในแต่ละหมู่บ้าน ให้มีคณะกรรมการหมู่บ้าน ประกอบด้วยผู้ใหญ่บ้านเป็นประธานโดยตำแหน่ง ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง กับผู้ซึ่งราษฎรเลือกตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ มีจำนวนตามที่







นายอำเภอจะเห็นสมควร แต่ไม่น้อยกว่า 2 คน คณะกรรมการหมู่บ้านมีหน้าที่เสนอข้อแนะนำ และให้คำปรึกษาต่อผู้ใหญ่บ้านเกี่ยวกับกิจการที่ผู้ใหญ่บ้านจะต้องปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน

### 3. การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการต่าง ๆ ที่เป็นสาธารณะของท้องถิ่นด้วยตนเอง ตามภารกิจหน้าที่ที่ระบุให้ดำเนินการอย่างชัดเจน มีพื้นที่รับผิดชอบชัดเจน มีผู้บริหารที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนหรืออาจจะได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น คือ การใช้หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ให้กับประชาชนโดยตรง

การกระจายอำนาจ เป็นการให้แก่ท้องถิ่น ในฐานะผู้รับมอบอำนาจจะต้องมีความรับผิดชอบต่อการดำเนินการและการตัดสินใจของตนเอง

การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีอยู่ 2 ระบบ คือ

(ก) ระบบทั่วไปที่ใช้แก่ท้องถิ่นทั่วไป ซึ่งในปัจจุบันมีอยู่ 3 รูปแบบ คือ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(ข) ระบบพิเศษที่ใช้เฉพาะท้องถิ่นบางแห่งซึ่งในปัจจุบันมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

### ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับการบริหารราชการขององค์กรปกครองท้องถิ่น

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับการบริหารราชการขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น ในที่นี้จะกล่าวถึง 2 ประการ ได้แก่ ความสัมพันธ์ในเชิงการจัดภารกิจระหว่างรัฐกับการบริหารราชการขององค์กรปกครองท้องถิ่น และความสัมพันธ์ในเชิงการควบคุมกำกับดูแล

#### 1. ความสัมพันธ์ในเชิงการจัดภารกิจระหว่างภารกิจของรัฐ

(ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2539 :1-2 ) ได้จำแนกภารกิจออกเป็น 3 ประเภท คือ

##### (1) ภารกิจทางปกครอง

ภารกิจทางปกครองนั้นได้แก่ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การป้องกันประเทศ การต่างประเทศ การอำนวยความสะดวก ฯลฯ ภารกิจประเภทนี้เป็นภารกิจโดยแท้ของรัฐ ซึ่งโดยทั่วไปรัฐจะเห็นผู้ดำเนินการเอง





## (2) การกิจทางเศรษฐกิจ

การกิจทางเศรษฐกิจนั้นได้แก่ การให้บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรม และพาณิชยกรรม เช่น การขนส่ง การเดินรถไฟ การไปรษณีย์โทรเลข การไฟฟ้า การประปา ฯลฯ การกิจประเภทนี้รัฐอาจเป็นผู้ดำเนินการเองโดยผ่านส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจหรืออาจมอบให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทนภายใต้การกำกับดูแลของรัฐได้

## (3) การกิจทางสังคม

การกิจทางสังคมนั้นได้แก่ การให้บริการสาธารณะทางสังคม เช่น การให้บริการการศึกษา การรักษาพยาบาล การสาธารณสุข การกีฬา การส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม ฯลฯ การกิจประเภทนี้รัฐอาจเป็นผู้ดำเนินการเอง โดยผ่านส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ หรืออาจมอบให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทนภายใต้การกำกับดูแลของรัฐก็ได้

## 2. การกิจของท้องถิ่น

การกิจของท้องถิ่นเกิดขึ้นจากลักษณะของสภาพชุมชนเอง โดยภารกิจดังกล่าวนี้เป็นเรื่องที่รัฐไม่สามารถเข้าไปสอดส่องดูแลได้โดยทั่วถึงอย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งโดยลักษณะของภารกิจก็เป็นเรื่องของความต้องการเฉพาะแต่ละชุมชน เช่น การรักษาความสะอาด การกำจัดขยะมูลฝอย การให้น้ำสะอาด ตลาด โรงฆ่าสัตว์ สุสาน ฼าปนสถาน ฯลฯ

## 3. ความสัมพันธ์ในเชิงควบคุมกำกับดูแล

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองท้องถิ่นอยู่ที่การควบคุมกำกับซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจ การกระจายอำนาจโดยปราศจากการควบคุมกำกับย่อมทำให้รัฐเดียวไม่สามารถดำรงอยู่ได้ การควบคุมกำกับนั้นแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ การควบคุมกำกับโดยตรงและการควบคุมกำกับโดยอ้อม

### (1) การควบคุมกำกับโดยตรง

การควบคุมกำกับโดยตรงยังแยกออกเป็น 2 กรณีด้วยกัน คือ

#### (ก) การควบคุมกำกับตัวบุคคลหรือองค์กร

การควบคุมกำกับตัวบุคคลหรือองค์กรเป็นการควบคุมทางสถานภาพทางกฎหมายของคณะบุคคลหรือบุคคลคนเดียวที่อยู่ในรูปของคณะบุคคล (เช่น คณะเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล นายกเทศมนตรี) อย่างเช่นกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดปฏิบัติการณ์ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง





ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งได้

(ข) การควบคุมกำกับกับการกระทำ

การกระทำที่สำคัญขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกับของรัฐ ได้แก่ การให้ความเห็นชอบต่องบประมาณขององค์กรปกครองท้องถิ่น การสั่งเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง

## (2) การควบคุมกำกับโดยอ้อม

การควบคุมกำกับโดยอ้อมแยกออกเป็น 2 กรณีด้วยกัน คือ

(ก) การให้เงินอุดหนุน

การให้เงินอุดหนุนเป็นมาตรการในการควบคุมกำกับโดยทางอ้อมประการหนึ่ง ทุกปีรัฐจะจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น

(ข) การใช้สัญญามาตรฐาน

การจัดทำสัญญาต่าง ๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นกำหนดว่าจะต้องทำตามแบบที่อยู่ในส่วนที่แนบท้ายระเบียบ และการเปลี่ยนแปลงสัญญาจะกระทำได้อีกต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากอัยการจังหวัด

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2534 : 32-33) ได้ให้คำอธิบายไว้ว่าการควบคุมกำกับเป็นเรื่องของนิติบุคคล 2 นิติบุคคล ผู้มีอำนาจควบคุมกำกับไม่ได้มีอำนาจเหนือองค์กรที่ถูกควบคุมกำกับดังเช่นที่ผู้บังคับบัญชามีเหนือผู้ใต้บังคับบัญชา โดยหลักแล้วผู้มีอำนาจควบคุมกำกับไม่มีอำนาจที่จะสั่งเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือยกเลิกคำสั่งของผู้อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับ เว้นแต่จะมีกฎหมาย(พระราชบัญญัติ) บัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง





### ความเป็นมาของการปกครองท้องถิ่นไทย

ความเป็นมาหรืออาจเรียกว่า พัฒนาการปกครองท้องถิ่นของไทยจัดลำดับขั้นตอนของการพัฒนาการได้เป็นลำดับดังนี้ (เอกสารเผยแพร่ ความรู้ทางการปกครองท้องถิ่น, 2541 : 7-8)

**พ.ศ. 2440** พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระราชดำริให้ทดลองจัดตั้งหน่วยการปกครองแบบใหม่ในระดับท้องถิ่น เรียกว่า “สุขาภิบาลกรุงเทพ” การจัดตั้งครั้งนั้นเกิดจากรัชกาลที่ 5 ได้เสด็จประพาสยุโรปและประเทศเพื่อนบ้านที่เป็นเมืองขึ้นของอังกฤษหลายครั้ง และได้ทรงทอดพระเนตรบทบาทของหน่วยงานท้องถิ่นในการดูแลท้องถิ่นของตนเองในการจัดตั้งสุขาภิบาลเป็นครั้งแรกที่กรุงเทพฯ หน้าที่สำคัญของหน่วยปกครองดังกล่าว คือ การรักษาความสะอาดในชุมชนของตน การบำรุงและการจัดสร้างสาธารณูปโภคและสาธารณูปการในชุมชน เช่น ถนน ไฟ ตามเส้นทางสวนสาธารณะ สนามกีฬา ฯลฯ สุขาภิบาลกรุงเทพฯ มีลักษณะเป็นการปกครองท้องถิ่นโดยข้าราชการประจำ (Local Government by Government Official)

**พ.ศ. 2535-2539** พรรคการเมือง 5 พรรค เสนอนโยบายหาเสียงว่าจะกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น และมีพรรคการเมือง 4 พรรค ที่เสนอนโยบายเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด สังคมไทยได้เกิดการตื่นตัวในนโยบายการปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นอย่างไม่เคยมีมาก่อน และเพื่อเป็นการลดกระแสเรียกร้องให้มีกาเลือกตั้งผู้ว่าฯ รัฐบาลและกระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการสำคัญ 5 ประการ คือ

1. พิจารณาปรับปรุง อบจ. ด้วยการให้นายก อบจ. มาจาก สจ. ไม่ให้ผู้ว่าฯ เป็นนายก อบจ. อีกต่อไป
2. กระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งสตรีเป็นปลัดอำเภอได้ตั้งแต่ปลายปี 2536 หลังที่ ข้าราชการสูงของกระทรวงนี้ได้คัดค้านมาตลอด
3. กระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งสตรีเป็นผู้ว่าฯ คนแรกในเดือนมกราคม 2537
4. รัฐบาลเสนอร่าง พ.ร.บ. สถาปนาและองค์การบริหารส่วนตำบลผ่านสภาใน เดือนพฤศจิกายน 2537 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่เดือนมีนาคม 2538 เป็นต้นไป







5. กระทรวงมหาดไทย แต่งตั้งสตรีเป็นนายอำเภอคนแรกในเดือนมกราคม 2539 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ปี 2537

มีสาระสำคัญ คือ มีการแบ่งตำบลเป็น 2 ประเภท คือ

ก. สภาตำบลที่มีอยู่ในทุกตำบล ประกอบด้วยสมาชิกคือ กำนันและผู้ใหญ่บ้าน ทุกหมู่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 1 คน ส่วนเลขานุการ ได้แก่ข้าราชการที่ทำงานในตำบลนั้นแต่งตั้งโดย นายอำเภอ

ข. สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมา ติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 1.5 แสนบาท ก็ให้ตั้งเป็นองค์การบริหาร ส่วนตำบล ประเภทนี้มีการแบ่งเป็น 2 ฝ่าย คือ

- ฝ่ายนิติบัญญัติ เรียกว่า สภาองค์การบริหารส่วนตำบล (สภาองค์การฯ) กรรมการได้แก่ กำนันและผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และ สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คน

- ฝ่ายบริหาร เรียกว่า คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วน ตำบล ประกอบด้วยกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ไม่เกิน 2 คน และสมาชิกสภา องค์การฯ ไม่เกิน 4 คน ซึ่ง 6 คนนี้มาจากการเลือกตั้งผลของการออก พ.ร.บ. ดังกล่าวทำให้ตำบลต่าง ๆ ทั่วประเทศ มีองค์การ และ เพิ่มอีก ในปัจจุบันทั้งหมด 6,396 แห่ง

**พ.ศ. 2540** มีการออก พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลง โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด อำนาจหน้าที่ความ รับผิดชอบ ซึ่งทำให้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความเป็นองค์การปกครอง ท้องถิ่นระดับจังหวัดที่มี ความสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจมากที่สุด รูปหนึ่ง เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น ของตนเองมากขึ้น

**พ.ศ. 2541-2542** 1. มีการออก พ.ร.บ. ยกเลิก พ.ร.บ. สุขาภิบาล พ.ศ. 2495 โดยมีสาระ ให้ยก ฐานะสุขาภิบาลทั้งหมดจำนวน 981 แห่ง เป็นเทศบาลตำบล

2. มีการออก พ.ร.บ. เปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้ 25 พฤษภาคม 2542





3. มีการแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. สถาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 โดยเฉพาะ โครงสร้างสมาชิกสภา อบต. ให้มาจากการเลือกตั้งทั้งหมด และ คณะกรรมการมา จากความเห็นชอบของสภา อบต.
4. มีการแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 โดยการ เพิ่ม อำนาจหน้าที่ อบจ.
5. มีการแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ.2496 และมีการออก พ.ร.บ. เทศบาล(ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้เมื่อ 11 มีนาคม 2542 และ พ.ร.บ. เทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 ให้เทศบาลเมือง และ เทศบาลนคร มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงหลังจากครบ วาระ ของสมาชิกสภาเทศบาล
6. มีการออก พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา 2542 โดยให้ สมาชิกสภาเมืองพัทยามาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน กับให้ มีนายกเมืองพัทยามาจากการเลือกตั้ง

**พ.ศ. 2543** มีกฎหมายที่กำหนดทิศทางขององค์กรปกครองท้องถิ่น ตามกฎหมาย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้แก่

1. พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้วันที่ 18 พฤศจิกายน 2542
2. พ.ร.บ. ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีผล บังคับใช้วันที่ 30 พฤศจิกายน 2542
3. พ.ร.บ. ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีผล บังคับใช้ 27 ตุลาคม 2543
4. พ.ร.บ. ว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้วันที่ 27 ตุลาคม 2542

**พ.ศ. 2545** พ.ศ.2545 มีพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหาร ท้องถิ่น พ.ศ.2546 มีการแก้ไขพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล





(ฉบับที่ 3) พ.ศ.2546 มีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 5 พฤศจิกายน 2546 แก้ไขพระราชบัญญัติ ตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ 23 ธันวาคม 2546 สาระสำคัญของการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายทั้ง 3 ฉบับดังกล่าวนี้ เป็นการกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่น (นายก อบจ. นายก อบต. และนายกเทศมนตรี) มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในแต่ละท้องถิ่น



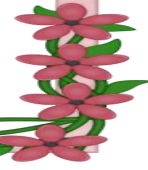
ภาพที่ 4 สุขภาพิบาลท่าฉลอม





## บัตรกิจกรรมที่ 1.1

### ความเป็นมาของการปกครองท้องถิ่น



คำสั่ง ให้นักเรียนตอบคำถามต่อไปนี้ (10 คะแนน)

#### คำถาม

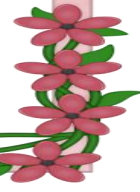
1. พ.ศ. 2453-2468 รัชกาลที่ 6 ทรงทดลองจัดตั้งสภาประชาธิปไตยในระดับชาติ เรียกว่า  
.....  
.....
2. รัฐบาลในส่วนกลางจะกระจายอำนาจบางส่วนให้แก่ประชาชนหรือหน่วยการปกครองส่วน  
ท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนมีอำนาจในการบริหารและตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการสาธารณะต่างๆ ได้  
ด้วยตนเอง หมายถึง การบริหารแบบใด  
.....  
.....
3. อำเภอกับเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาครองจากจังหวัด แต่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล  
เหมือนจังหวัด การตั้ง ยุบ เปลี่ยนเขตอำเภอให้ตราเป็นกฎหมายใด  
.....  
.....
4. การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน นับเป็นการวางรากฐานสำคัญของการจัดระเบียบการ  
บริหารราชการแผ่นดินในระยะต่อมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารราชการส่วนกลาง และส่วน  
ภูมิภาคที่เน้นการรวมอำนาจสู่ศูนย์กลาง เริ่มมีในสมัยรัชกาลใด  
.....  
.....
5. ปีใดมีการออก พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีการ เปลี่ยนแปลง โครงสร้างองค์การ  
บริหารส่วนจังหวัด อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ ซึ่งทำให้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความ  
เป็นองค์การปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัดที่มี ความสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจมาก  
ที่สุด  
.....  
.....





## บัตรกิจกรรมที่ 1.2

### ความเป็นมาของการปกครองท้องถิ่น



**คำชี้แจง** ให้นักเรียนทำเครื่องหมาย ( / ) หน้าข้อความที่ถูกต้อง และทำเครื่องหมาย ( x ) หน้าข้อความที่ผิด (10 คะแนน)

- .....1. พ.ศ.2528 มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดกรุงเทพมหานครโดยตรงจากประชาชนเป็นครั้งแรก
- .....2. พ.ศ. 2440 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระราชดำริให้ทดลองจัดตั้งหน่วยการปกครองแบบใหม่ในระดับท้องถิ่น เรียกว่า “สุขาภิบาลกรุงเทพ”
- .....3. พ.ศ. 2450 เกิดสุขาภิบาลท่าฉลอม เมืองสมุทรสาคร
- .....4. พ.ศ. 2515 มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 รวมเทศบาลกรุงเทพกับเทศบาลกรุงเทพมหานครและองค์การปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ เข้าด้วยกันกลายเป็นกรุงเทพมหานคร”(กทม.)
- .....5. พ.ศ. 2545 พ.ศ.2545 มีพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น
- .....6. การบริหารราชการส่วนภูมิภาคประกอบด้วยจังหวัดและอำเภอ
- .....7. รัชกาลที่ 6 ทรงทดลองจัดตั้งสภาประชาธิปไตยในระดับชาติ เรียกว่า “ดุสิตธานี”
- .....8. การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป อยู่ 3 รูปแบบ คือ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- .....9. การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ อยู่ 3 รูปแบบ คือ เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร
- .....10. อำเภอเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาครองจากจังหวัด มีฐานะเป็นนิติบุคคลเหมือนจังหวัด การตั้ง ยุบ เปลี่ยนเขตอำเภอ ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ







แบบทดสอบหลังเรียน

ชุดที่ 1 เรื่อง ความเป็นมาของการปกครองท้องถิ่น



**คำสั่ง** ให้นักเรียนกาเครื่องหมายกากบาท (X) ลงในช่อง ก ข ค และ ง ที่นักเรียนเห็นว่าถูกต้องที่สุด  
จำนวน 10 ข้อ ข้อละ 1 คะแนน ใช้เวลา 10 นาที

1. การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มีรูปแบบการจัดตามข้อใด
  - ก. กระทรวง ทบวง กรม
  - ข. จังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ
  - ค. จังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน
  - ง. ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น
2. ข้อใดไม่ใช่ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน
  - ก. ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง
  - ข. ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด
  - ค. ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค
  - ง. ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น
3. ปีพุทธศักราช 2440 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงมีพระราชดำริให้มีการทดลองจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้น เพื่อให้ประชาชนได้รู้จักการปกครองตนเอง โดยทดลองจัดตั้งหน่วยงานใด
  - ก. สุขาภิบาลกรุงเทพ
  - ข. สุขาภิบาลท่าฉลอม
  - ค. เทศบาลกำแพงแสน
  - ง. เทศบาลพระนคร
4. ข้อใดไม่ใช่การบริหารราชการส่วนภูมิภาค
  - ก. อำเภอ
  - ข. จังหวัด
  - ค. เมืองพัทยา
  - ง. ตำบล





5. ข้อความใดต่อไปนี้ ผิด
  - ก. การบริหารราชการส่วนกลางเป็นแบบ Centralization
  - ข. การบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นแบบ Deconcentration
  - ค. การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นแบบ Decentralization
  - ง. การบริหารราชการส่วนกลางเป็นแบบ Deconcentration
6. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ.ใด ที่ทำให้เกิดการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น
  - ก. พ.ศ.2475
  - ข. พ.ศ.2516
  - ค. พ.ศ.2535
  - ง. พ.ศ.2540
7. ข้อใดคือวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น
  - ก. เพิ่มภาระให้รัฐบาล
  - ข. สร้างผู้นำท้องถิ่น
  - ค. ตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง
  - ง. ส่งเสริมการมีส่วนร่วม
8. ปี พ.ศ.ใด มีกฎหมายที่กำหนดทิศทางขององค์กรปกครองท้องถิ่น ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
  - ก. พ.ศ.2543
  - ข. พ.ศ.2548
  - ค. พ.ศ.2550
  - ง. พ.ศ.2560
9. ข้อใดไม่ใช่การจัดระเบียบบริหารส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน
  - ก. อบจ.
  - ข. เทศบาล
  - ค. อำเภอ
  - ง. อบต.
10. เป้าหมายสำคัญที่สุดของการบริหารราชการแผ่นดินคือข้อใด
  - ก. เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน
  - ข. เพื่อความมีประสิทธิภาพและเกิดผลสัมฤทธิ์ของรัฐ
  - ค. เพื่อความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ
  - ง. เพื่อลดภารกิจและเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น





### บรรณานุกรม

- โกวิทย์ พวงงาม 2548. การปกครองท้องถิ่นไทย: หลักการและมิติใหม่ในอนาคต. กรุงเทพฯ : บริษัทสำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด.
- โกวิทย์ พวงงาม และอลงกรณ์ อรรคแสง. 2547. การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง. กรุงเทพฯ : บริษัทสำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด.
- จรัส สุวรรณมาลาและคณะ. 2547. นามานุกรมนวัตกรรมท้องถิ่นไทย พ. ศ. 2547, กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภา..
- \_\_\_\_\_. 2547. บทสังเคราะห์นวัตกรรมท้องถิ่นไทย ประจำปี พ. ศ. 2547, เอกสารการประชุมทางวิชาการเรื่องนวัตกรรมท้องถิ่นไทยครั้งที่ 1 จัดโดยคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร่วมกับสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) วันที่ 13-14 ตุลาคม 2547 ณ ศูนย์การประชุมไบเทค กรุงเทพมหานคร.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. 2539. วิสัยทัศน์ การเมือง การปกครอง และกฎหมาย. สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- \_\_\_\_\_. 2542. กฎหมายปกครอง. บริษัทสำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด.
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร. 2539. การปกครองท้องถิ่นไทย. พิมพ์ที่บริษัท พิมพ์เนศ พรินต์ติ้งเซ็นเตอร์ จำกัด.
- ประธาน สุวรรณมงคล และคณะ. 2537. การกำหนดอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่าง ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น. รายงานการวิจัยเสนอต่อสถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย.
- ตระกูล มีชัย .2547. “การปกครองท้องถิ่นก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475”, วารสารสถาบันพระปกเกล้า, ปีที่ 2 ฉบับที่ 1 ( มกราคม- เมษายน 2547), หน้า 16 – 31.
- ภาณุ ธรรมสุวรรณ. 2547. “การติดตามผลการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น”, วารสารสถาบันพระปกเกล้า, ปีที่ 2 ฉบับที่ 1 ( มกราคม- เมษายน 2547), หน้า 32 – 42.
- วุฒิสาร ตันไชย .2546. การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. 2534. การควบคุมกำกับเหนือองค์การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย. วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 10 ตอน 1.







## ใบเฉลยบัตรกิจกรรมที่ 1.1 ความเป็นมาของการปกครองท้องถิ่น



คำสั่ง ให้นักเรียนตอบคำถามต่อไปนี้ (10 คะแนน)

### คำถาม

1. พ.ศ. 2453-2468 รัชกาลที่ 6 ทรงทดลองจัดตั้งสภาประชาธิปไตยในระดับชาติ เรียกว่า

.....ดุสิตธานี.....

2. รัฐบาลในส่วนกลางจะกระจายอำนาจบางส่วนให้แก่ประชาชนหรือหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนมีอำนาจในการบริหารและตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการสาธารณะต่างๆ ได้ด้วยตนเอง หมายถึง การบริหารแบบใด

.....การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น.....

3. อำเภอกับเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาครองจากจังหวัด แต่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลเหมือนจังหวัด การตั้ง ยุบ เปลี่ยนเขตอำเภอให้ตราเป็นกฎหมายใด

.....พระราชกฤษฎีกา.....

4. การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน นับเป็นการวางรากฐานสำคัญของการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินในระยะต่อมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคที่เน้นการรวมอำนาจสู่ศูนย์กลาง เริ่มมีในสมัยรัชกาลใด

.....รัชกาลที่ 5.....

5. ปีใดมีการออก พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีการ เปลี่ยนแปลง โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ ซึ่งทำให้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัดที่มี ความสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจมากที่สุด

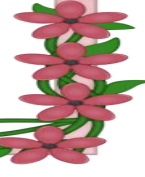
.....ปี พ.ศ.2540.....







## เฉลยบัตรกิจกรรมที่ 1.2 ความเป็นมาของการปกครองท้องถิ่น



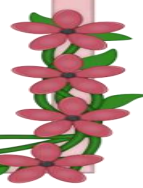
**คำชี้แจง** ให้นักเรียนทำเครื่องหมาย (/) หน้าข้อความที่ถูกต้อง และทำเครื่องหมาย (x) หน้าข้อความที่ผิด (10 คะแนน)

- .... / .... 1. พ.ศ.2528 มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดกรุงเทพมหานครโดยตรงจากประชาชนเป็นครั้งแรก
- .... / .... 2. พ.ศ. 2440 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระราชดำริให้ทดลองจัดตั้งหน่วยการปกครองแบบใหม่ในระดับท้องถิ่น เรียกว่า “สุขาภิบาลกรุงเทพ”
- .... x .... 3. พ.ศ. 2450 เกิดสุขาภิบาลท่าฉลอม เมืองสมุทรสาคร
- .... / .... 4. พ.ศ. 2515 มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 รวมเทศบาลกรุงเทพกับเทศบาลกรุงเทพมหานครและองค์การปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ เข้าด้วยกันเป็น กรุงเทพมหานคร”(กทม.)
- .... / .... 5. พ.ศ. 2545 พ.ศ.2545 มีพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น
- .... / .... 6. การบริหารราชการส่วนภูมิภาคประกอบด้วยจังหวัดและอำเภอ
- .... / .... 7. รัชกาลที่ 6 ทรงทดลองจัดตั้งสภาประชาธิปไตยในระดับชาติ เรียกว่า “ดุสิตธานี”
- .... / .... 8. การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป อยู่ 3 รูปแบบ คือ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- .... / .... 9. การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ อยู่ 3 รูปแบบ คือ เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร
- ... x .... 10. อำเภอเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาครองจากจังหวัด มีฐานะเป็นนิติบุคคลเหมือนจังหวัด การตั้ง ยุบ เปลี่ยนเขตอำเภอ ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ





## เฉลยแบบทดสอบก่อน-หลังเรียน



### เฉลยแบบทดสอบก่อนเรียน

ชุดที่ 1 เรื่อง ความเป็นมาเกี่ยวกับปกครองท้องถิ่น

- |      |       |
|------|-------|
| 1) ก | 2) ข  |
| 3) ก | 4) ก  |
| 5) ค | 6) ค  |
| 7) ข | 8) ข  |
| 9) ง | 10) ข |

### เฉลยแบบทดสอบหลังเรียน

ชุดที่ 1 เรื่อง ความเป็นมาเกี่ยวกับปกครองท้องถิ่น

- |      |       |
|------|-------|
| 1) ง | 2) ข  |
| 3) ก | 4) ค  |
| 5) ง | 6) ก  |
| 7) ข | 8) ก  |
| 9) ค | 10) ก |



